

地方教育事務所の現状と今後の展望

—学校訪問における指導主事の役割を中心に—

光 島 正 豪

(京都府久御山町立久御山中学校)

本稿の目的は、地方教育事務所の役割について、指導主事の学校訪問に焦点を当て現状を分析するとともに、今後の在り方について展望することである。学校訪問の現状については、国立教育政策研究所の都道府県と市町村の調査結果から地方教育事務所の現状の推察を試みるとともに、一つの地方教育事務所の実態を取り上げ検討した。その結果、地方教育事務所は、特に学校訪問において都道府県教育委員会本課や市町村教育委員会以上の役割を担っているという状況が把握された。

そこで本稿では、地方教育行政を取り巻く環境が大きく変化する中、地方教育事務所が都道府県教育委員会本課と市町村教育委員会の間にあって、今後、どのような役割が求められるかを検討した。その結果、地方教育事務所は学校訪問を通して、①管内の教育力向上への対応、②多様化する教育課題への対応、③地方分権化への対応の3点に関する取組を推進することが重要であると展望した。

キーワード：地方教育事務所，指導主事，学校訪問

光島正豪：久御山町立久御山中学校・校長，〒613-0042 京都府久世郡久御山町坊之池高河原7，

E-mail: mitsu@kyoto-be.ne.jp

The Current Situation and Review of Branch Offices of Prefectural Boards of Education: Centering on the Role of Supervisor of School Education in School Visit

Seigo Mitsushima

(Kyoto Kumiyama Junior High School)

In the paper, I reviewed what the role of branch offices of prefectural boards of education should be in the future, analyzing their present situation centering on school visit by supervisor of school education. As for school visit, I inferred the present situation of branch offices of prefectural boards of education from the survey results of National Institute for Educational Policy Research, while examining a certain branch office of prefectural board of education. As a result, it is recognized that branch offices of prefectural boards of education play an important role in school visit.

With the circumstances surrounding regional educational administration changing, I examined that what role branch offices of Prefectural Boards of Education would be asked. As a result, I reviewed that branch offices of Prefectural Boards of Education should promote a project on the basis of 1) coping with improving educational abilities 2) coping with diversifying educational subjects 3) coping with decentralization.

Key Words: Branch Offices of Prefectural Boards of Education, Supervisor of School Education, School visit

Seigo Mitsushima : Principal, Kumiyama Junior High School, 7 Bonoike-Takagawara Kumiyama-cho Kuse-gun Kyoto 613-0042 Japan.

E-mail: mitsu@kyoto-be.ne.jp

1. はじめに

指導主事は、上司の命を受け、学校における教育課程、学習指導その他学校教育に関する専門的事項の指導に関する事務に従事する。指導主事は、教育に関し識見を有し、かつ、学校における教育課程、学習指導その他学校教育に関する専門的事項について教養と経験がある者でなければならない（地教行法第19条3項、4項）としていますが、実態としてその職務は、指導事務にとどまらず多岐にわたっている。

指導主事の職務ならびに職務観については、押田貴久氏が先行研究や解説等の資料をもとに整理している（押田2008）。一口に指導主事と言っても、都道府県教育委員会本課、地方教育事務所（以下、教育事務所）、教育センター、市町村教育委員会によって職務内容は大きく異なる。

都道府県教育委員会本課では、教育施策の立案、各種の調査集計や事業の予算執行事務、会議や議会関係の事務等、指導行政事務の中核としての職務を担っている。また、教育センターは、法定研修である初任者研修、10年経験者研修をはじめとした現職研修や学校との共同研究、教育資料の作成、また、教育相談等の職務を担っている。一方、市町村教育委員会は、学校への指導助言活動を中心としながらも最近の地方分権の流れを受け、市町村独自の特色ある教育施策の立案等にかかわっている。しかし、市町村の状況によって、指導主事の職務はさまざまである（押田2006、2008）。

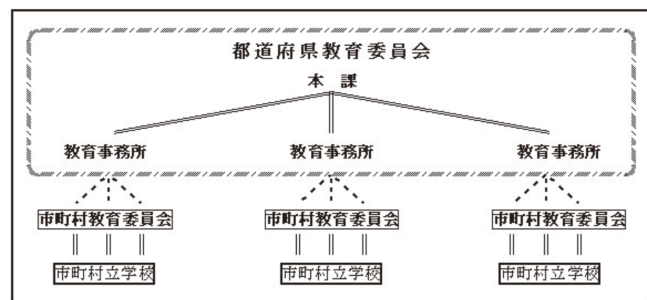


図1 地方教育行政における教育事務所の位置

教育事務所の存在については、教育関係者を除いて一般的にあまり知られていない。教育事務所とは、図1のように都道府県教育委員会の地方出先機関（内部組織）であり、都道府県教育委員会の管理機能を補完しながら市町村教育委員会への指導・支援等の役割を担っている組織である。教育事務所においては、独自の事業はあっても都道府県予算にかかわる施策の立案や議会对応の直接の担当部署ではなく、また、市町村立学校の設置者ではないので市町村教育委員会を飛び越えて直接学校に対し指導することはない。「地方分権時代における教育委員会の在り方について（部会まとめ）」において、今後の教育事務所の在り方について、小規模市町村に対する

支援や、域内における情報交換、教育研究団体の育成など、市町村相互または市町村を超えた教育活動への支援に重点を置く方向で見直すことが必要としている（中央教育審議会2005）。また、昨今の行政機構改革の流れの中で、教育事務所の縮小、廃止論もあり、実際に廃止した県も見られる。

教育事務所の役割については、堀内孜氏が教育事務所の設置府県（京都府）と非設置県（滋賀県）の比較を通して（堀内1994）、また、質問紙による全国調査を行い、その組織と機能について考察している。堀内氏は、わが国の地方教育行政は法制度的な画一性と地方公共団体の規模による機能多様性という対照的な二つの特徴をもっているという。とりわけ市町村立義務教育諸学校の管理については、人事行政、指導行政の両面において都道府県と市町村の教育委員会が重層的に関与し、この両者の関係において上述の二面性が規定されることになる。堀内氏は、この両者を繋ぎ、学校管理の実質面において大きな機能をもつものとして都道府県教育委員会の出先機関としての教育事務所に着目し、その地方教育行政における意義と位置について検討している（堀内1995）。

また、小川正人氏は、これまで教育事務所を設置してこなかった滋賀、奈良、徳島の3県から滋賀、徳島について、また、2010年前後から教育事務所を廃止した長崎、三重、山口の3県から長崎について、さらに、2005年3月に教育事務所を廃止した後、2010年に支援事務所を創設した和歌山について訪問調査（インタビュー）を行い、都道府県教育委員会本課と市町村教育委員会との関係、市町村合併や地方分権の流れの中での市町村教育委員会の動向、教育事務所の位置や地方教育行政の課題について報告している（小川2012）。

これらの先行研究から見てくるのは、教育事務所は人事行政と指導行政で大きな役割を果たしてきたということである。人事行政においては、都道府県教育委員会が行使する県費負担教職員の内、主として異動人事を実際的に担当しているところが多い。指導行政においては、教育事務所を設置することの最大の意義は、独自の活動が十分に展開できない市町村教育委員会の補完、代替としての指導行政を緻密化することにある（堀内1995）。和歌山では教育事務所廃止方針に対して、市町村教育委員会から教育指導行政の弱体化への不安・危惧が多く出されたという（小川2012）。小規模教育委員会では、指導主事が配置されていない、または、配置されていても1～2名のところが多く、小中学校の全教科、領域の指導をすることには限界がある。堀内氏は、指導行政の中身を大きく教育課程行政、教科書行政、指導主事の学校訪問、研究・研修活動と分類し、各面から教育事務所の指導行政の実態について考察している。

教育事務所指導主事の業務においては、実際に学校を

訪問しての指導活動が大きな比重を占めている。学校訪問は教育事務所指導主事の本務であり、学校訪問を充実させることが地方教育行政の充実に資することであり、指導主事の存在価値に繋がるものであると考える。

本稿では、教育事務所指導主事の学校訪問の状況を明らかにするとともに、今後求められる役割について検討する。

2. 指導主事の配置と学校訪問等の状況

指導主事の配置と学校訪問の全国的な状況は、国立教育政策研究所が都道府県・指定都市、教育センター、市区町村教育委員会に対して実施した質問紙によるアンケートの調査研究報告書（2011）で知ることができる。教育事務所の状況については、都道府県教育委員会と市区町村教育委員会の調査結果を分析する中での推察が可能であると考ええる。なお、指定都市については人口規模も大きく、他の教育委員会と状況が大きく異なるので本稿では取り上げないこととする。

（1）国立教育政策研究所の調査結果からみた都道府県教育委員会の状況

ア 計画訪問

指導主事が所管下の小中学校を毎年1回以上訪問している都道府県教育委員会は16府県（34.0%）、数年に1度訪問が11府県（23.4%）、その他（事務所によって異なる、課題校のみ）が11府県（23.4%）で、計画訪問を行っていないが9府県（19.1%）となっており、多くの都道府県で計画訪問が行われていることが分かる。また、人口規模での比較では、人口規模が大きくなるほど計画訪問を行っていない教育委員会が増加する傾向が見られる。

計画訪問の体制においては、都道府県教育委員会本課のみが4府県（8.5%）、教育事務所のみが15府県（31.9%）、教育センターのみが2府県（4.3%）、都道府県教育委員会本課や教育事務所、教育センターの指導主事が合同で訪問している場合が最も多く18府県（38.3%）、訪問せず9府県（19.1%）、無回答2府県（4.3%）となっている。また、計画訪問の担当者は、教育委員会本課の指導主事が20府県（42.6%）、教育事務所の指導主事が30府県（63.8%）、教育センターの指導主事が9府県（19.1%）、その他4府県（8.5%）となっている。

これらのことから、都道府県教育委員会レベルにおいて、単独、合同の違いはあるが計画訪問は教育事務所が中心になって行っていることが分かる。また、人口規模の比較では、人口規模の小さい自治体が合同で訪問する形態が増える傾向にある。

イ 研究指定校訪問

毎年1回以上訪問するようにしているが24府県（51.1%）、要請があれば訪問するが17府県（36.2%）、一部に訪問が8府県（17.0%）、訪問せず1府県（2.1%）、その他5府県（10.6%）となっている。人口規模で比較すると、人口300万人超の場合、毎年1回以上訪問する教育委員会が減り、要請があれば訪問するか、一部の研究指定校を訪問するなどの方針となっている。また、訪問担当者は、教育委員会本課の指導主事が38府県（80.9%）、教育事務所の指導主事が30府県（63.8%）、教育センターの指導主事が14府県（29.8%）、その他3府県（6.4%）となっている。

研究指定校訪問を実施している教育委員会で、訪問件数を学校数で除した年間訪問件数を見てみると、小学校1校あたりの訪問件数は0回または無回答が7府県（15.2%）、0.5回以下が最も多く32府県（69.6%）、0.5回より多く1回以下が3府県（6.5%）、1回より多く2回以下が4府県（8.7%）となっている。また、中学校1校あたりも0回または無回答が7府県（15.2%）、0.5回以下が最も多く30府県（65.2%）、0.5回より多く1回以下が5府県（10.9%）、1回より多く2回以下が4府県（8.7%）となっている。

これらの訪問回数から、研究校の指定はしているものの、研究内容や進捗状況の把握は文書による報告が中心になっており、実際に学校訪問をしての直接指導は十分であるとは言えない状況が窺える。

ウ 要請訪問

要請訪問受付の窓口は、教育委員会本課の指導主事が19府県（40.4%）、教育事務所の指導主事が29府県（61.7%）、教育センターの指導主事が22府県（46.8%）、その他3府県（6.4%）となっている。訪問担当者は、教育委員会本課の指導主事が24府県（51.1%）、教育事務所の指導主事が30府県（63.8%）、教育センターの指導主事が25府県（53.2%）、その他7府県（14.9%）となっている。要請訪問を受け付ける窓口と訪問を担当する部署は、ほぼ共通しており、窓口よりも訪問を担当する部署の割合が多い。

人口規模で比較すると、人口規模が大きくなるほど教育委員会本課の指導主事の割合が低くなり、教育事務所や教育センターの割合が相対的に高くなっている。

要請訪問の訪問件数を学校数で除した1校あたりの訪問件数は、小学校においては0回または無回答が2府県（4.4%）、0.5回以下が最も多く18府県（40.0%）、0.5回より多く1回以下が11府県（24.4%）、1回より多く2回以下が5府県（11.1%）、2回より多く3回以下が7府県（15.6%）、3回より多く4回以下が2府県（4.4%）となっている。また、中学校においても0回または無回

答が3府県(6.7%)、0.5回以下が最も多く16府県(35.6%)、0.5回より多く1回以下が12府県(26.7%)、1回より多く2回以下が7府県(15.6%)、2回より多く3回以下が3府県(6.7%)、3回より多く4回以下が4府県(8.9%)となっている。

また、最近は、教育センターが受講者を招集して行う研修の他に、「出前講座」というような名称で、個別の学校や市町村教育委員会の要請により現地に赴いて研修講座を実施したり、校内研究会で指導したりという形態が増えてきている。

(2) 国立教育政策研究所の調査結果からみた市区町村教育委員会の状況

表1の文部科学省「教育行政調査」(2009)から、全国の市区町村教育委員会数は1,894、指導主事配置率は57.6%、配置教育委員会あたりの平均人数は5.1人となっている。人口5千人未満の市町村を見ると、指導主事の配置がない市町村が89.6%で、配置があっても1教育委員会あたり平均1.0人となっている。

国立教育政策研究所の調査結果によると、所轄下の学校を計画的に訪問するようにしている教育委員会が87.1%、研究指定校に訪問するようにしている教育委員会が51.6%、学校からの要請を受けて訪問するようにしている教育委員会が65.3%、日常的に所轄下の学校を訪問している教育委員会が38.9%となっている。

人口規模で比較すると計画訪問、研究指定校訪問、要請訪問とも、人口規模に比例して増加する傾向が見られる。

表1 「人口規模別指導主事・充て指導主事、社会教育主事・派遣社会教育主事の配置状況(市町村教育委員会・本務者)」

区 分	教育委員会数	指導主事・充て指導主事を置く教育委員会		社会教育主事・派遣社会教育主事を置く教育委員会	
		配置率	配置数あたり平均人数	配置率	配置数あたり平均人数
総 数	1,894	57.6	5.1	50.8	1.8
50 万 人 以 上	33	100.0	36.0	69.7	4.4
30 万人以上 50 万人未満	51	100.0	16.1	58.8	2.7
10 万人以上 30 万人未満	200	98.0	8.0	61.0	2.4
5 万人以上 10 万人未満	271	88.9	4.1	50.6	1.9
3 万人以上 5 万人未満	268	80.2	2.7	54.9	1.8
1.5 万人以上 3 万人未満	320	54.4	1.5	50.0	1.7
8 千人以上 1.5 万人未満	261	38.7	1.2	51.0	1.5
5 千人以上 8 千人未満	160	28.8	1.1	53.1	1.4
5 千 人 未 満	231	10.4	1.0	49.4	1.3
全 部 教 育 事 務 組 合	—	—	—	—	—
一 部 教 育 事 務 組 合	96	8.3	2.6	9.4	1.2
共 同 設 置 教 育 委 員 会	1	100.0	3.0	100.0	4.0
広 域 連 合 教 育 委 員 会	2	50.0	2.0	50.0	1.0
(参考) 平成19年度総数	1,932	52.9	5.2	56.7	1.9

ア 計画訪問

教育課程、学習指導に関する指導で計画訪問を行っている教育委員会は82.0%、生徒指導に関する指導が70.5%、学校備え付け帳簿、人事管理等、学校経営関係の指導で計画訪問を行っている教育委員会は65.8%となっている。人口規模で比較すると、いずれの目的による訪問も、人口規模に比例して増加する傾向が見られる。

所轄下のすべての学校を毎年1回以上訪問するようにしている教育委員会は72.1%、所轄下の学校を数年に1度は訪問するようにしている教育委員会は12.5%となっている。人口規模で比較すると、3万人以上5万人未満までは、所轄下のすべての学校を毎年1回以上訪問する教育委員会の割合が上昇するが、それ以上の人口規模になると割合が低下する。所轄下の学校を数年に1度は訪問するようにしている教育委員会は、人口規模に比例して増加する傾向が見られる。

計画訪問する際の担当者は、教育長、教育委員が最も多く75.4%、教育委員会、教育研究所等の指導主事が67.3%、都道府県教育委員会、教育事務所等の指導主事の割合が36.3%となっている。市区町村教育委員会が実施する計画訪問に都道府県教育委員会、教育事務所等の指導主事だけで訪問する例は少なく、多くは市区町村教育委員会指導主事と合同で訪問していると考えられる。

人口規模で比較すると、3万人未満までの規模では教育長、教育委員が訪問担当となっている割合が高く、3万人以上になると教育委員会、教育研究所等の指導主事の割合が高くなる。表1から人口3万人を境として指導主事の配置の有無が分かっており、3万人未満の市町村では指導主事が配置されていない教育委員会が多いので教育長や教育委員が担当になっていると考えられる。

都道府県と市区町村の両調査結果から、ほとんどの市町村教育委員会は、毎年、すべての学校を計画的に訪問しており、数年に1回は都道府県教育委員会や教育事務所の指導主事と合同で訪問するという形態ができていることが窺える。

イ 研究指定校訪問

研究指定校を年1回は訪問するようにしている教育委員会は31.7%、研究指定を受けている学校から要請があれば訪問することとしている教育委員会は13.0%になっている。研究指定校に訪問する際の担当者は、教育委員会、教育研究所等の指導主事が最も多く44.1%、教育長、教育委員が23.5%、都道府県教育委員会、教育事務所等の指導主事が16.6%となっている。

ウ 要請訪問

学校からの要請を受けて訪問するようにしている教育委員会は65.3%で、市区町村教育委員会が学校の要請に応じて訪問する際の担当者は、教育委員会、教育研究所等の指導主事が最も多く53.6%、都道府県教育委員会、教育事務所等の指導主事が27.4%となっている。

（３）調査結果の考察

国立教育政策研究所の調査は、都道府県や市区町村の人口規模の比較だけで分析されたものであり、都道府県教育委員会と市区町村教育委員会の学校訪問を人口規模だけで考えれば、人口が多ければ学校数も多くなるので都道府県教育委員会本課の指導主事がすべての学校を訪問することは困難である。一方、市町村側から見れば、人口が多ければ配置の指導主事数も多くなり市町村単独で学校を訪問することができ、人口が少なければその逆となる。しかし、人口規模という要因だけで状況を捉えることは難しい。他の要因としては地理的な条件と教育事務所の存在の有無が挙げられる。都道府県面積が小さく、都道府県教育委員会本課と各市町村が地理的に近距離であれば、本課の指導主事が学校を訪問することが多くなり、距離が遠ければ訪問することは少なくなると推察される。そして、教育事務所の有無という要因が絡んでくことで、人口規模と地理的な条件だけでは捉えられない複雑さがあると思われる。

「平成の合併」により市町村数が3,232（H11.3.31）から1,727（H22.3.31）となり、市町村人口、予算規模も大きくなった。しかし、まだまだ指導主事の配置されていない教育委員会、配置されているも1～2名の教育委員会が多い。そして、多くの都道府県には教育事務所が存在し、それぞれの地域の状況を踏まえた業務を展開しており、その結果として、市町村の人口規模や地理的な距離が同様でないという状況と相まって、地域によりさまざまな学校訪問の形態が存在すると考えられる。

また、研究指定校への学校訪問では、どこからの指定であるかで状況が異なる。研究指定は、文部科学省、国立教育政策研究所、都道府県教育委員会、市町村教育委員会、教育研究団体から等、さまざまである。都道府県の指定には、都道府県教育委員会の本課、教育事務所、教育センターの指導主事が訪問することが多いが、市町村教育委員会の研究指定に対して都道府県教育委員会が訪問することは少ない。国立教育政策研究所の本調査の質問項目では、都道府県に対しては「研究指定を受けている学校」ということで、どこからの研究指定かを限定していないが、市区町村教育委員会の質問項目では「市区町村の研究指定を受けている学校」と限定している。しかし、多くの市町村教育委員会は、管轄下の学校が文部科学省指定であっても都道府県指定であっても訪問しており、この調査結果から詳細な状況把握は困難であると考えられる。

次に、調査結果の数値からだけでは見えにくい教育事務所の学校訪問の実態について、一つの教育事務所を取り上げて状況把握を試みる。

３．教育事務所指導主事の学校訪問の状況

表２ B教育事務所出張用務の内訳（2011年度）

出張の用務内容	回 数	割合（％）
計画訪問（55校）	109	15.5
研究指定校訪問（12校）	18	2.6
要請訪問（18校）	144	20.5
その他の学校訪問	114	16.2
学校訪問以外出張	318	45.2
年間出張回数の合計	703	100.0

表２は、A県B教育事務所指導主事の１年間（2011年度）の出張の内訳をまとめたものである。B教育事務所管内には、市町教育委員会が10委員会、市町立小中学校が110校あり、学校教育担当の指導主事が8名（総括指導主事・社会教育主事を除く）配置されている。この8名の指導主事の年間の出張回数は延べ703回であった。また、管内の10市町教育委員会の全指導主事は50名（社会教育主事を除く）であるが、うち2教育委員会は指導主事が2名配置、1教育委員会は1名配置となっている。

学校訪問としての出張が385回（54.8%）、学校訪問以外出張が318回（45.2%）となっている。学校訪問以外出張は、本課や教育センターが主催する会議、教育事務所が主催する会議や事業、各種研究会・研修会への出席などさまざまである。出張回数だけでは論じられないが、教育事務所指導主事にとって、学校訪問は大きなウエイトを占めている。以下に、B教育事務所の学校訪問の状況とその役割について整理する。

（１）計画訪問

B教育事務所では、市町教育委員会指導主事と共に管内小中学校110校を２年に１回の割合で訪問している。各市町教育委員会は、教育事務所指導主事と合同でない年度も、独自に計画訪問を実施している。表２で回数が109回となっているのは、指導主事の延べ出張回数であり、平均すると１校あたり２名の教育事務所指導主事が市町教育委員会の指導主事や教育長、教育委員と共に学校を訪問していることになる。

計画訪問の目的は、学習指導要領、A県教育振興基本計画等の趣旨に基づく教育活動の充実を図ることと、課題に応じて教育委員会及び学校に対して必要な支援を行うことである。

訪問の内容は、授業参観、学校の課題についての協議、具備すべき書類の点検を３本柱として行っているが、１校につき半日という限られた時間であり、効果的に実施できるよう訪問の１週間程前に校長と市町教育委員会指

導主事と教育事務所の担当指導主事の3名で当日の進行や協議内容についての打合せを行う。

訪問当日は、1・2校時に市町指導主事、教育事務所指導主事が分担し授業を参観する。授業参観は、学習指導要領や年間指導計画に沿った授業が行われているかの確認や、教員の授業技術に関する指導を行うためであり、また、授業実践の優秀な教員の人材発掘というねらいもある。3校時は、事前打合せで焦点化した学校の課題について協議をする。学校の現状と取組を知り、その上で指導助言を行うことになっているが、校長が何を重点として取り組もうとしているかを把握することが主なねらいとなる。4校時目は、学校運営や教育課程、年間指導計画等の具備すべき書類の点検であるが、1時間で詳細な点検はできない。学習指導要領改訂を踏まえての年間指導計画の作成や防災計画など、その時々的情勢に応じて、重点項目を定め、ポイントを決めて点検することになる。

計画訪問において、学校が法令や学習指導要領、施策にかかわっての基準を満たしていない事項については指摘し改善を求めることになる。学校の抱える大きな課題については、市町教育委員会に継続指導を求めたり、後日、教育事務所の要請訪問を設定したりするなどが考えられる。学校にとっては、計画訪問を単に儀式に終わらせるのではなく、学校経営を自己点検し見直す機会として活用することが望まれる。

(2) 研究指定校

研究指定については、文部科学省、都道府県教育委員会、市町村教育委員会、各種研究団体等、さまざまな種類がある。B教育事務所としては、特にA県教育委員会の研究指定校を中心に訪問している。都道府県研究指定校には、都道府県の予算から研究費が支出されていることと、都道府県教育委員会の施策に関連していることがその理由である。2011年度の訪問回数は少ないが、2012年度からは学期1回程度、市町教育委員会指導主事や教育センター指導主事と共に訪問し、研究内容や進捗状況を確認するとともに、先進校としての研究成果が他校の参考になるよう、波及するに相応しいものになるよう助言することに努めている。

(3) 要請訪問

要請訪問は、学校や市町教育委員会の要請に基づいて行われるものであるが、特に学力向上に関する内容が多い。1校につき複数の指導主事が複数回訪問するので、表2のような大きな数字になる。1校あたりの年間訪問回数は概ね3回ほどである。学力については、教師の授業技術だけでなくさまざまな要因が絡んでおり、容易に成果が現れるものではない。継続的な学校訪問を行う必

要がある。

最初の訪問では、まず、学校として現状分析を行い課題が明確になっているか、児童生徒に付けたい力や取組、学力向上の道筋（理念、仮説）について全教員で共通理解されているか、推進体制が確立しているか、取組の成果についての点検・検証方法が決まっているかなどを確認する。現状分析では、学力状況にとどまらず、児童生徒の意識調査や基本的な生活習慣等を含めた分析も必要である。また、授業時間内、朝学習や放課後、家庭学習、長期休業中の補習等において行われている取組が担任や学年任せでなく、学校として具体的な内容が決まっているか、各取組の相互の繋がりが学年を通しての系統性があるか、保護者の理解と協力を得るための取組がなされているかということも大切な視点である。

2回目の訪問では、授業参観を中心として取組の進捗状況等について協議することになっている。授業参観においては個々の教員の指導技術や教材研究に関する指導ではなく、授業時間内での取組（指導の手立て）が全教員の取組になっているかなどを確認する。概して、授業時間内での取組が、漠然とした努力目標のようになっている、個々の教員の力量や工夫等に委ねられていることで、結果として全教員共通の取組にならず、継続性や系統性が見られないという学校が多い。さらに、授業研究のテーマや参観の視点が学力向上に繋がるものになっているか、若手教員も積極的に参加できる研究会の持ち方になっているかなども大切な視点である。

3回目は、年度末に訪問し、学力状況の変化や児童生徒の変容、取組の成果と課題、今後の改善策や方向性について協議する。

学校にとっては、訪問により取組を客観的に評価できる、他校の先進的な取組を紹介してもらうことができる、教員の意識や意欲を高めることができるなどのメリットが考えられる。しかし、あくまでも学校からの自主的な要請であり、校長や研究主任など中核となる教員の意欲に委ねられている。学校としての主体的な取組を抜きにして、指導主事からの提案や指導を待つという姿勢では、あまり効果が期待できないと思われる。特に、取組が進みにくい学校の共通点として、全教員の意識、気持ちが一つにまとまり難い雰囲気があるということが挙げられる。学力向上に係る要請訪問は、校長の学校経営に対する支援でもある。

(4) その他の学校訪問

その他の学校訪問は114回（16.2%）で、生徒指導や特別支援教育等にかかわっての訪問、少人数指導等のために加配措置された教員の活用状況の把握と指導等々、頻繁に学校に足を運んでいる。教育事務所指導主事はさまざまな機会を見つけ管内の学校を訪問し、状況を把握

することに努めている。管内の学校の状況把握は、新たな施策の提案、課題やニーズを踏まえた事業の立案に繋がる。さらに、学校事故等の緊急時の対応や支援にとっても重要である。

4. 今後の教育事務所の在り方

(1) 管内の教育力向上への対応

指導主事が学校訪問をすることの効果について、国立教育政策研究所の調査研究報告書(2011)は結果をまとめている。指導主事等の訪問状況(訪問なし、数年に1度、学校が要請すれば訪問、年1回以上)と学校の質の高さを示す4つの指標(教員間のコミュニケーション、授業の水準、地域平均に比べた学力、全国平均に比べた学力)とのクロス集計では、統計的に有意な連関を示すものはなかった。しかし、指導主事等の訪問状況と校内研究の体制の連関については、いくつかの項目で統計的に有意となっている。具体的には、小中学校において、指導主事等の訪問状況と校内研究の全校組織との連関、校内研究のテーマを学校として設定していることとの連関、研究成果を毎年公開したり過去5年の間に公開したこととの連関、研究紀要など研究のまとめを作成することとの連関などを挙げている。

また、小幡敬靖氏は、道徳の授業研究会の事前指導と授業後の指導主事の指導助言に関する教員の意識や期待について調査をしている(小幡1997)。調査対象が一部の限られた教員と特定の指導主事ということで一般化して論ずることは難しいが、指導主事に期待されていることとして、指導方法等の情報、教員の実践に対する理解、教員の抱える課題を明確にして解決の手がかりを与えることを挙げている。一方、指導助言・講評での物足りなさの一番は、抽象的な話が多く、具体的な改善策を示さないということである。

指導主事の指導助言の専門性とは、単に文部科学省や都道府県の施策を伝達することや先進校の教育実践を情報として紹介することだけではない。研究や教育実践を進める上での、また、学校や教員の主体的な課題解決にあたってのパラダイムを提示することではなからうか。けっして、すべての指導主事が担当する教科・領域において優れた実績があって指導主事になるわけでもなく、専門外の担当になることも多い。学校や教育研究会等への訪問を通じて、指導主事自身の力量を向上させることが求められる。都道府県の施策を各市町村や学校の状況に合わせて具体的にイメージできるように周知すること、管内の状況把握が次の施策の提案に繋がること、市町村相互の連携や市町村の枠を超えた研究の充実が管内の教育力の向上に繋がることを念頭に置いての業務遂行が大切であると考え。

さらに、学校訪問がより効果的に、各学校や教員から

役立ったと実感してもらえるように、常に訪問の方法や内容についての見直しと工夫、改善が必要である。

(2) 多様化する課題への対応

各市町村、それぞれ学校を取り巻く教育環境はさまざまであり多様化している。経済格差や教育格差の大きい学校、校内暴力やいじめなど問題事象の多い学校、特別支援や不登校等の配慮が必要な児童生徒の多い学校、また、児童虐待や保護者対応などに関する助言や支援、学校事故や非常災害等、緊急に対応しなければならない事案などさまざまである。常に管内の市町村や学校の状況を把握することと、市町村教育委員会と連絡、連携をとれるような関係、システムの構築が求められる。

さらには、近年の大量退職、大量採用の時代にあつての人材育成や研修の取組、また、市町村行政、教育委員会、公立や私立などの枠を超えた幼保小連携の取組など、教育事務所がイニシアティブを取ることが相応しいと思われる新たな事業が生まれつつある。これまでの前例に囚われない新たな発想が求められる。

(3) 地方分権化への対応

市町村の人口規模や予算規模、都市部と山間部等の地理的、産業的な特徴の違いなど、状況はさまざまであり、近年は、教育施策が首長選挙においても大きな公約になってきている。それぞれの市町村が特色ある施策を打ち出しており、指導主事としても各市町村の施策や予算に関する情報を把握していることが大切ある。そして、これらの状況を踏まえた上で、各市町村の特色ある施策に合わせた指導や助言が必要となる。

5. おわりに

教育委員会不要論や行政機構改革の流れの中で、教育事務所の位置は今後も大きく変化していくことだと思われる。都道府県によって教育事務所を取り巻く条件はさまざまであり、全国の教育事務所を同一のものとして捉え一律に論議することには限界があると思われる。事例として個々の教育事務所を調査することで、その地域の教育行政の在り方を考える材料になると思われる。共通して言えることは、教育事務所指導主事は、学校訪問を通じてそれぞれの地域の課題やニーズを把握することが指導助言や新たな事業の立案に繋がるということである。都道府県レベルでは広すぎて共通の課題になりにくい、また、取り組むにも即座に対応できないこともある。他方、市町村レベルでは周りの市町村との枠を超えた取組が困難で推進できないこともある。地域の教育情報とネットワークの中心としての教育事務所が自らの位置を自覚し、新たな事業を創出していくことで、結果として地域の教育力向上という職責を果たすことができると考える。

＜引用参考文献＞

- 押田貴久（2006）「市町村教育委員会の指導主事配置パターンに関する研究－類型化と改善方策－」 東京大学大学院教育学研究科紀要第46巻 421-430
- 押田貴久（2008）「市区町村における教育改革と指導主事の役割～埼玉県行田市の事例研究をもとに～」 東京大学大学院教育学研究科紀要第48巻 415-424
- 押田貴久（2008）「指導主事の職務に関する研究～指導主事の職務観と小規模教育委員会の分析をもとに～」 東京大学大学院教育学研究科教育行政学論叢第27号 53-67
- 文部科学省（2005）「地方分権時代における教育委員会の在り方について（部会まとめ）」平成17年1月13日中央教育審議会教育制度分科会 地方教育行政部会
- 堀内孜（1994）「地方教育行政における地方教育事務所の位置－設置府県と非設置県との比較を通して－」 京都教育大学紀要 Ser.A, No85 105-117
- 堀内孜（1995）「地方教育事務所の組織と機能－質問紙調査による地方教育事務所の全国実態－」 京都教育大学紀要 Ser.A, No87 15-28
- 小川正人（2012）「教育事務所廃止の動向と地方教育行政の課題(1)－和歌山県、長崎県、徳島県、滋賀県の訪問調査報告－」 放送大学大学院文化科学研究科「教育行政研究」第2号 85-103
- 国立教育政策研究所（2011）「教員の質の向上に関する調査研究」平成19～22年度プロジェクト研究調査研究報告書
- 文部科学省（2009）「平成21年度教育行政調査」（平成21年5月1日現在）
- 小幡敬靖（1997）「指導主事の指導助言機能の再検討～道德教育の指導助言に関する教師・指導主事への調査の結果から～」 東京大学大学院教育学研究科教育行政学研究室紀要第16巻 73-88

（2013. 8. 27受稿, 2013. 11. 18受理）